



Universidade de Brasília

Instituto de Relações Internacionais

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

XV Curso de Especialização em Relações Internacionais

IMAGEM DE UM PAÍS MEGA-DIVERSO:

O descompasso do Brasil frente ao desafio global para conservar sua fauna nativa

Thomas Christensen

Artigo apresentado como requisito parcial para
a obtenção do título de Especialista em
Relações Internacionais pela Universidade de
Brasília.

Orientadora: Prof^a. Ana Flávia Barros-Platiau

Brasília

2014

RESUMO

País ‘mega-diverso’, com várias espécies endêmicas de fauna, o Brasil detém papel *sui generis* na tentativa de conciliar a conservação da biodiversidade com o crescimento socioeconômico. Com a acelerada extinção global da fauna, os países precisam melhorar a governança ambiental, porém a capacidade do regime internacional de influenciar este processo resta limitada. Ao nível sistêmico, o modelo teórico da problemática da conservação das espécies forma um complexo de regime com interesses e atores políticos concorrentes. A internalização de tais objetivos segue cenário similar, no qual avanços refletem processo de tentativa e erro, em que interesses estratégicos proporcionam resistência às influências externas. Sob uma análise de *jogos de dois níveis*, a governança da biodiversidade no Brasil tem evoluído de forma reativa às pressões do regime internacional. O Brasil, no entanto, muda também essa dinâmica, reformulando as metas do regime com prerrogativas de desenvolvimento de modo a beneficiar seus interesses nacionais. O forte *lobbying* do setor produtivo e a má gestão pública enfraqueceram a capacidade institucional de conservação brasileira. Ao dissimular a importância estratégica de sua fauna e ao perpetuar a dissonância entre a sua proativa política externa ambiental e a sua minada capacidade governamental de conservação, o Brasil corre o risco de se desacreditar frente a outros países forjando o regime internacional sobre a governança da biodiversidade.

Palavras-chave: Governança da biodiversidade; Regimes internacionais; Políticas públicas brasileiras

ABSTRACT

As a ‘mega-diverse’ country with many endemic species of fauna, Brazil holds a *sui generis* role in reconciling biodiversity conservation with socio-economic growth. With rising extinction rates globally, countries must deliver improved environmental governance, yet the ability of the international regime to influence this remains limited. At the systemic level, the regime model governing species conservation forms a regime complex with competing interests and political actors. Internalizing such goals follows a similar scenario, in which advances mimic a trial and error process, and where strategic interests provide resistance to external influences. Under a two-level game analysis, biodiversity governance in Brazil has evolved reactively to pressures from the international regime. However, Brazil also changes this dynamic, reframing regime goals with developmental prerogatives so as to benefit national interests. Strong lobbying from the productivity sector and governmental mismanagement has weakened the institutional capacity of Brazilian conservation. By shadowing the strategic importance of its fauna, and perpetuating the dissonance between its proactive environmental foreign policy, and worsening governmental conservation capacity, Brazil risks discrediting itself amid other countries forging the international regime on biodiversity governance.

Keywords: Biodiversity governance; International regimes; Brazilian policy

Introdução

A degradação ambiental é tida como um novo desafio à sociedade internacional. De suas preocupações, destacamos a pergunta: como conter a acelerada perda de espécies animais, nos países em desenvolvimento, na medida em que se intensificam suas atividades produtivas?

Embora, o papel de muitas espécies seja quase desconhecido globalmente (JENKINS; PIMM, 2006), a sua extinção compromete o meio ambiente, e os recursos e serviços ambientais fornecidos à sociedade. Com isso, torna-se claro que a conservação da biodiversidade seria de interesse utilitário e coletivo. Percebe-se também, que a sua efetiva implantação dependeria da tomada de decisões dos diversos atores políticos nacionais tanto quanto internacionais.

Mundialmente conhecido por sua fauna silvestre altamente endêmica, o Brasil também tem notoriedade pela forte desigualdade socioeconômica. Para combater esta realidade, tem como prioridade nacional o desenvolvimentismo (ROHTER, 2012; VIEIRA; CADER, 2013). O desenvolvimentismo engloba políticas visando o crescimento do sector produtivo e da infraestrutura, através da participação ativa do Estado. No entanto, o custo desta prerrogativa é tido como principal ameaça à biodiversidade, por converter os ecossistemas nativos em áreas de atividade humana. Para o realismo político, este balanceamento de interesses e prioridades no processo político, acrescenta complexidade aos temas de governança (SILVA; GONÇALVES, 2010), principalmente a ambiental.

Mesmo se movidos por interesses conflitantes (preservação ambiental X desenvolvimentismo), toda decisão de política externa exprime defesa de interesses nacionais (SILVA; GONÇALVES, 2010). Contudo, a inconsistência entre o comportamento efetivo dos Estados e as expectativas neles conferidos enfraquece os regimes internacionais (KRASNER, 1983) em sua capacidade de promover a

cooperação em área específica de interesse. No que tange à governança da biodiversidade, houve avanços pontuais como a Rio-92 (*Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*)¹ que, também, marcou o posicionamento brasileiro nos debates internacionais de meio ambiente. Vinte anos depois, em 2012, a Rio+20 (*Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável*) apresentou à diplomacia brasileira nova oportunidade para ocupar papel de liderança na agenda ambiental. Porém, esta imagem ambiental proativa depara com a fragilidade institucional do Brasil (BARROS-PLATIAU *et al.*, 2012), bem como as de suas forças domésticas contrárias aos objetivos do regime internacional. Cria-se assim um paradoxo no comportamento nacional: Se internacionalmente, o Brasil não quer perder legitimidade por não proteger devidamente sua biodiversidade, por que, no âmbito interno, deixa de priorizar os instrumentos internacionais e políticas públicas para solucionar seu problema de governança ambiental?

Com imagem de um país ‘*mega-diverso*’ em biodiversidade (MITTERMEIER *et al.*, 2005), seria a conservação da fauna nativa inconsistente com a estratégia desenvolvimentista do Brasil em inserir-se como um *global player* (BARROS, 2011) geopolítico e econômico na agenda internacional?

Neste contexto, o objetivo principal deste estudo é avaliar se o comportamento do Brasil, referente à conservação de sua fauna, é fruto do descompasso político interno, ou se demonstra as dificuldades que os países enfrentam ao adequar compromissos internacionais junto aos seus interesses estratégicos.

Logo, a hipótese seria, se o Brasil priorizaria sua ambição socioeconômica de *global player*, seria em detrimento à edificação de um regime eficaz contra a perda de espécies nativas. Fortalecer a habilidade do Brasil em salvaguardar sua

¹ Agenda 21, Declaração do Rio, Declaração de Princípios das Florestas, Convenção do Clima, e Convenção da Biodiversidade

biodiversidade demonstraria, incontornavelmente, a efetividade do regime internacional em influenciar a governança ambiental. Tal resultado satisfaria os interesses da sociedade internacional, que, até então, mostra-se incapaz de obter resultados. Embora o Brasil, por razões diplomáticas, não possa ignorar o regime internacional, usa sua mega-diversidade como barganha para outros interesses estratégicos, tal como o desenvolvimento socioeconômico. O paradoxo que se manifesta seria então resultado do conflito de interesses nacionais (que defendem o desenvolvimentismo), versus a influência da opinião pública internacional (que exige melhor governança ambiental no Brasil).

Para analisar esta hipótese, fora os conceitos do *‘interesse nacional’* e *‘regime internacional’* este estudo fará uso dos *‘modelos de jogos de dois-níveis’* (PUTNAM, 1988), e *‘complexos de regime’* na explanação do descompasso brasileiro concernente à fauna silvestre. Ao considerar que, a falta de coesão das políticas externa e interna cria obstáculos às vias de influência do regime internacional (BERNSTEIN; CASHORE, 2012), identificaremos quais iniciativas nacionais e internacionais, no âmbito da fauna silvestre, foram adotadas no Brasil entre as duas conferências Rio (1992-2012). Assim, tentaremos distinguir se os avanços na governança ambiental brasileira foram reativos ou gradativos. Por conseguinte, o estudo tentará identificar quais forças, domésticas ou externas, afetaram a *‘governabilidade’* (GONÇALVES, 2005) da fauna no Brasil durante este mesmo período. Por fim, tentará contextualizar estes resultados com a evolução da imagem brasileira junto ao regime internacional na preservação da biodiversidade global.

1 – Um regime internacional para a fauna silvestre?

1.1 – A *emergência* de conservar uma Singularidade

A América Tropical representa 37% da biodiversidade mundial (CABRAL, 2007). O Brasil, com sua grande extensão territorial no continente sul-americano, fomenta esta riqueza em espécies endêmicas. Tamanha diversidade deve-se às suas variadas regiões climáticas, que criaram seis ecossistemas distintos (Amazônia, Pantanal, Cerrado, Caatinga, Mata Atlântica e Pampas), cada um com sua coletânea de animais. Segundo Lewinsohn e Prado (2005) o Brasil abriga 9,5% das espécies animais no globo, destacando uma enorme diversidade em aves, peixes de água doce, primatas, répteis e invertebrados. Estima-se que havia no Brasil, em 2010, pelo menos 120 mil espécies animais, das quais apenas 7.302 tinham sido descritas cientificamente (ICMBIO, 2011). Anualmente 700 espécies (majoritariamente invertebrados) são descobertas, e existe grande dificuldade em atualizar inventários taxonômicos em ritmo que clarifique o estado da biodiversidade brasileira (MMA, 2011). Além dessa insuficiência técnica, o desenvolvimento predatório, ao eliminar os *habitats* naturais, propícia um cenário onde espécies são extintas antes mesmo de serem conhecidas cientificamente. Por conseguinte, boa parte da perda global das espécies ocorre no Brasil; que conta com 618 espécies animais ameaçados de extinção e nove extintos (MACHADO *et al.*, 2008).

Como diversas espécies têm relações estritas com a geografia de seus habitats, a fragmentação destes espaços provoca declínios em suas populações mantidas. Estas espécies acabam ‘*ilhadas*’ entre uma paisagem dominada por espaços e atividades humanas adversas à sua sobrevivência (GANEM, 2010). Tal tendência já é comprovada pelo *Ministério do Meio Ambiente* (MMA, 2011). No último levantamento oficial (IN 52/2005) do *Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade* (ICMBio) consta da lista brasileira, 627 espécies de fauna ameaçadas de extinção. Deste montante, 383 são exclusivos à Mata Atlântica (JURAS, 2010) que, por si, conta com menos de 7% de sua cobertura original. Assim, a Mata

Atlântica tipifica o quadro geral do Brasil que, relacionado à crescente urbanização, expansão das fronteiras agrícolas, e aumento demográfico, vem estimulando o consumo de recursos naturais. Para o ano 2050, está previsto uma população mundial de nove bilhões de pessoas, sendo a brasileira de 260 milhões. Tais pressões demográficas e de abastecimento tenderão a aumentar e mudar significativamente o modo como nos relacionamos com o meio ambiente (SCARIOT, 2010).

De acordo com Barros (2011) o Brasil detém posição ‘*sui generis*’ na governança global ambiental por causa dos seus ativos ambientais, porém, este condicionante impõe certo dualismo em sua imagem internacional. Se, por um lado, ressalta a singularidade de sua riqueza natural; por outro, precisa enfrentar os desafios e responsabilidades sociais, de um país continental, de forma inédita (TESCARI; VARGAS, 2007; MACHADO, 2012). Não obstante, ambas as condições trazem complexidade em ‘*como*’ lidar com sua governança.

1.2 – A emergência de uma Conjuntura

A erradicação da pobreza nos países tropicais tornou-se tema prioritário nos debates internacionais. Surge a preocupação, dos países do Norte, de que o desenvolvimentismo, sob o rótulo da ‘*sustentabilidade*’, encobriria os interesses dos países ‘*biodiversos*’ em explorar, sem embargo, seus recursos naturais (NOVAES, 1992). Malgrado os vagos compromissos vindo dos países biodiversos na *Declaração do Rio* (CANDOTTI, 1992), outro resultado da Rio-92, foi a *Agenda 21*. Esta conclamava os países à adotarem o *princípio da precaução* na proteção da biodiversidade e, de usarem estratégias de conservação *in situ* e *ex situ*, como componentes aos planos nacionais de desenvolvimento (GANEM, 2010). Outros fundamentos seriam: o incentivo à conservação em terras privadas; o fortalecimento

das instituições responsáveis pela biodiversidade; e a captação internacional de recursos.

Para o senso comum, a ‘*conservação*’ e a ‘*preservação*’ da fauna silvestre são iguais, mas, de fato, representam ideias distintas, com interpretações diferentes, para as políticas de proteção à biodiversidade. Neste sentido, a ‘*preservação*’ constitui a manutenção íntegra dos ecossistemas nativos sem interferência humana - conceito considerado cada vez mais inviável diante das tendências globais. Já a ‘*conservação*’ pressupõe algum elemento de manejo humano. O debate internacional, ao longo dos anos, tem questionado qual das duas abordagens melhor garantiria a proteção à fauna silvestre, sendo a postura dos países biodiversos defenderem o extrativismo e a não-alienação do elemento humano de seus espaços naturais. Para viabilizar tais estratégias *in situ*, seriam necessárias políticas públicas de zoneamento territorial através da criação de áreas ou unidades de conservação (UCs). Neste contexto, vale destacar que a primeira reserva biológica (Poço das Antas, RJ) foi criada no Brasil, somente em 1974, com o intuito de reintroduzir a espécie mico-leão-dourado (*Leontopithecus rosalia*) (DRUMMOND *et al.*, 2010).

Embora a Rio-92 cristalizasse o papel da abordagem ecossistêmica nas políticas nacionais, os interesses de economia política nas negociações internacionais instigaram a ‘*economização da natureza*’ (TESCARI; VARGAS, 2007) como ótica dominante. Houve assim, um maior enfoque no emprego de metas quantitativas na orientação de investimentos e nos cálculos de custo-benefício das diretrizes globais. Um momento auge foi quando, em 2006, o Plano Estratégico da *Convenção sobre Diversidade Biológica* (CDB) firmou a meta global de conservar pelo menos 10% de cada bioma. No entanto, a escolha de tais metas e suas metodologias respaldaram discordâncias entre acadêmicos. Como exemplo, Veiga (2013) questiona qual seria o nível ‘*aceitável*’ de extinção a ser atingido como meta, quando há incertezas em extrapolar os ritmos de perda. Igualmente, a análise de Rodrigues *et al.* (2004) critica a meta de ‘10% dos biomas’ como sendo insuficiente para garantir a proteção das

espécies endêmicas e, inadequado na triagem de investimentos. A concentração da biodiversidade nos trópicos resultou também na prevalência do regime internacional em focar demasiadamente o perfil dos países em desenvolvimento (BARROS-PLATIAU, 2010). Estes últimos acabavam por consequência, cultivando posturas defensivas junto à sociedade internacional. Contudo, Le Preste (2000) aponta que sem isto os países biodiversos não incorporariam tão rapidamente e, definitivamente, as questões de biodiversidade nas políticas públicas nacionais. Na leitura de Guimarães (2006), a perspectiva estritamente quantitativa e tecnocrata era contraprodutiva. Somente com o reconhecimento internacional de que os desafios à conservação eram sociopolíticos é que houve maiores avanços nos debates. A CDB fundamentou o *princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas*, na qual o financiamento e capacitação para os países biodiversos são deveres dos países do Norte. Na realidade, sob a alegação da recessão econômica enfrentada pelos países do Norte, as promessas estariam muito aquém das que foram feitas na Rio-92 (MILLER *et al.*, 2013). Uma crítica levantada pelo Brasil contra este subinvestimento é a insistência dos doadores na prestação de contas como condição *sine qua non* (ROHTER, 2012).

Frente a tal impasse, é válido lembrar que os quesitos relativos à fauna silvestre, tal como os do Meio Ambiente, são extensos e multicausais. Kiss (2005) comenta como, no direito ambiental, necessitou-se que, ao longo do tempo, várias convenções internacionais desconstruíssem seus elementos (mar, terra, ar, recursos biológicos) para poder tratar de sua governança de forma compreensiva. Observamos que o tema da ‘*biodiversidade*’ fragmentou-se em subtemas de interesses contíguos (desenvolvimento sustentável, áreas protegidas, recursos genéticos). Assim, a ótica abordada pelas convenções do Rio, sobre o papel da biodiversidade no desenvolvimento sustentável, representaria somente uma dessas desconstruções. Postulamos, neste caso, que cada problema ameaçando a biodiversidade² implicaria a elaboração de um regime próprio para cada temática, que, a nível teórico, representaria o fenômeno dos ‘*complexos de regimes*’ (ORSINI *et al.*, 2013).

² A perda de habitat, sobre-exploração, poluição, mudanças climáticas, espécies invasoras.

Como exemplo, citamos as seguintes iniciativas tuteladas pelo regime internacional ambiental: que trataram da perda de habitat (*Convenção sobre Regiões Úmidas de Importância Internacional - RAMSAR*, 1971); poluição (*Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes*, 2001; *Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição Causada por Navios - MARPOL*, 1973/78); mudanças climáticas (*Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima - UNFCCC*, 1992); e agora as pressões do desenvolvimento (*CDB*, 1992).

No entanto, conforme acima constatado, o tema da fauna silvestre não foi contemplado de modo exaustivo nem unificado, limitando-se às preocupações de sua sobre-exploração e migração irrestrita, como as abaixo descritas:

1) A *Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies da Flora e da Fauna Selvagens Ameaçadas de Extinção* (CITES, 1973) seria a iniciativa que trata da sobre-exploração com maior abrangência em termos de espécies contempladas (30.000 espécies) e jurisdição. Outras iniciativas mostram-se mais restritivas em escala regional (*Convenção Interamericana para a Proteção e Conservação das Tartarugas Marinhas - CIT*, 1996), ou, ao focar, em espécies de interesse comercial (*Convenção Internacional para a Regulamentação da Pesca da Baleia - CIB*, 1946). Dado a pouca atenção pelos governos nacionais e a persistência do tráfico internacional, alguns autores concluem que não seria a falta de leis consolidadas, mas sua baixa execução que minam estes objetivos.

2) A *Convenção sobre Espécies Migratórias* (CMS, 1979) visa conservar os habitats (terrestres, marinhos etc.), que servem de locais de repouso tanto quanto à proteção física das espécies durante suas migrações trans-fronteiriças. A CMS é única em estabelecer políticas condizentes às exigências regionais das rotas migratórias e das espécies. Neste sentido, a CMS age como uma Convenção-Quadro tendo criado sete

acordos multilaterais vinculantes e 19 *Memorandos de Entendimento*, cada um focando espécies específicas em diversas regiões do globo³.

Evidenciamos assim que o tema da conservação configura um cenário complexo, por conter atos fragmentados e específicos nos assuntos que rege. Estas interligações que deveriam criar benefícios para a governança, no complexo de regimes entre o meio ambiente e comércio, surtem efeitos contrários (ORSINI *et al.*, 2013). Considerando que, o conceito de desenvolvimento sustentável tenta integrar o domínio econômico com o ecológico, as observações de Orsini et al. (2013) são significantes para a viabilidade das metas do regime internacional.

Tal como outros sistemas complexos, a multiplicidade de interesses e agentes podem confluir na configuração do processo de governança. De igual modo, podem, ou não, contribuir para seu objetivo final; a conservação das espécies. Visivelmente, as políticas surtidas deste processo estão, cada vez mais, engendradas entre forças investidas em prioridades conflitantes de ordem econômica, político-institucional, ecológica e social.

³ A saber: http://www.cms.int/pdf/en/summary_sheets/agmt_sum_sheet.pdf

2 – 1992 a 2012: Vinte anos legislando sobre a fauna no Brasil

A exuberância natural do Brasil retardou sua consciência ambientalista (DRUMMOND *et al.*, 2010), chegando a considerar o meio ambiente um entrave ao desenvolvimento (VIEIRA; CADER, 2013). Eventualmente o legado político brasileiro doutrinou a crença de que o interesse nacional está no crescimento econômico (DRUMMOND, 1998), pois havendo desenvolvimento, atingir-se-ia a igualdade social (VEIGA, 2013). A preocupação com os animais silvestres, portanto, não parte de um questionamento intrínseco da sociedade brasileira, relegando assim, o tema aos movimentos e organizações da sociedade civil.

Para alguns (JURAS, 2010), as políticas para conservar a fauna no Brasil se consolidaram com a *Constituição de 1988*, especialmente por ser a constituição brasileira uma das poucas mundialmente que trate da biodiversidade em seus capítulos. No plano institucional, o ano de 1992 marcaria a criação do MMA com função de formular a *Política de Meio Ambiente* do Brasil, até então exercida pelo *Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis* (IBAMA). Houve, sobretudo após a Rio-92, um fortalecimento qualitativo na política ambiental com a *Lei de Crimes Ambientais* (9.605/1998) e a instituição do *Sistema Nacional de Unidade de Conservação* (SNUC, 9.985/2000). Em específico, os artigos 29 a 37 da *Lei de Crimes Ambientais* (SCHNEIDER, 2010), tornando o Brasil um dos poucos países a aplicar sanções penais aos ilícitos contra a fauna. Em 2007, a criação do ICMBio (Lei 11.516) gerou polêmica ao desmembrar o IBAMA, restringindo-o ao licenciamento e fiscalização ambiental (VIEIRA; CADER, 2013). Já o ICMBio tornou-se responsável pela gestão das UCs e programas de espécies ameaçadas. Assim, após 2000, evidencia-se a descentralização da gestão ambiental no Brasil, bem como a ambição da *transversalidade* (VIEIRA; CADER, 2013) como campanha de Governo em integrar a biodiversidade às outras agendas ministeriais, a saber: Ministérios da Defesa, da Agricultura, e da Saúde (ASSAD, 2000).

Entre 1992 a 2012, houve poucos casos de internalização dos tratados internacionais relativo à fauna silvestre. A título de exemplo, optou-se por comparar o trâmite de suas promulgações no Brasil, a saber:

Ato Internacional		Assinatura do Brasil	Promulgação pelo Brasil	Anos de tramitação
CITES	Washington, EUA (1973)	1973	DEC nº 76.623, de 17/11/1975	2
RAMSAR	Ramsar, Irã (1971)	1992	DEC nº 1.905, de 16/05/1996	4
CDB	Rio de Janeiro, Brasil (1992)	1992	DEC nº 2.519, de 16/03/1998	6
CMS	Bonn, Alemanha (1979)	-	-	-

Tabela 1 – Lista das principais convenções internacionais sobre fauna e sua promulgação no Brasil

Antes que um tratado internacional seja promulgado é praxe que seja aprovado no Congresso Nacional, o que o faz sujeito ao *lobbying* legislativo. Como se pode verificar pela Tabela 1, é que estes processos tramitam, em média, por quatro anos. Interessante observar que a CMS, CITES e RAMSAR foram concebidas na década de 1970, durante o regime militar brasileiro. A CITES se destaca como única convenção promulgada ainda na década de 70, e por ser a que menos tempo transitou no Congresso (2 anos). Uma possível leitura seria que, por se estar na época do ‘*milagre brasileiro*’ (FAUSTO, 2001), os assuntos internacionais, de ordem econômica, alinhavam-se com a agenda política nacional, que visava à autonomia nacional. Por conseguinte, a ênfase da CITES na fiscalização foi vista como iniciativa positiva pelo regime militar. Com os instrumentos econômicos (licenças) propostos pela CITES, o Brasil potencialmente lucraria por seus ativos faunísticos pouco explorados. Haveria neste caso, um encaixe pragmático entre o regime internacional e os interesses do Brasil. No entanto, a completa internalização da CITES somente foi deliberada 23 anos após sua inicial promulgação, através das Portarias do IBAMA 93/1998 e 36/2002 (SCHNEIDER, 2010).

Já a adiada assinatura da RAMSAR pelo Brasil poderia ser fruto de seu envolvimento com grandes usinas hidroelétricas (Tucuruí e Itaipu) durante o governo Geisel (1974-1979). Por ser uma convenção que favorece as espécies aquáticas, a RAMSAR possivelmente embargaria estes projetos cruciais durante a abertura política do Brasil (FAUSTO, 2001). O Brasil, por seus significantes recursos hídricos (ROHTER, 2012), seria naturalmente ator-chave para a criação da RAMSAR já em 1971. Contudo, a promulgação brasileira somente viria 25 anos depois. Neste contexto, o Brasil, ao sediar a Rio-92, sofreria a pressão necessária para revisar sua efetiva participação na RAMSAR. Não obstante sua assinatura em 1992, certamente seria incoerente o Brasil querer se mostrar, durante a Rio-92, preocupado com o meio ambiente e biodiversidade, sem ter assinado a principal iniciativa global de proteção às zonas úmidas.

Talvez pelo fato de ser anfitrião da Rio-92, o Brasil foi o primeiro assinante da CDB. A convenção obteve vigor interno, mesmo antes da promulgação presidencial de 1998, através do Decreto Legislativo 2/1994. Constatamos aqui que uma demorada internalização da CDB iria prejudicar a imagem proativa do Brasil, fruto de um forte engajamento diplomático. Pressionado por obter resultados, o Estado brasileiro sofreu maior influência doméstica do que externa (CARVALHO, 2010), através da manifestação dos *'helper interests'*⁴ (SPRINZ; WEIß, 2001), por seus agentes domésticos que fomentaram os avanços políticos. Difícil então explicar a demora de seis anos pela promulgação presidencial, considerando este cenário interno favorável. A *Política Nacional da Biodiversidade* (PnB), instituída pelo Decreto 4.339/2002, e a criação do ICMBio seriam assim respaldos diretos do compromisso brasileiro com a CDB (MMA, 2011). Embora faltasse uma política específica sobre fauna, a PnB trouxe nova direção à sua conservação e uso sustentável.

A CMS, que instigou novos acordos multilaterais para diversas espécies de fauna, carece ainda da assinatura brasileira. Apesar de não ser País-Membro, o Brasil é

⁴ Alternativa à adaptação usual *'Third-party interests'* sendo *Helperinteressen* seu texto original.

signatário de dois acordos firmados ao seu abrigo: o *Acordo para a Conservação de Albatrozes e Petréis* (ACAP), pelo Decreto 6.753/2009; e o *Memorando de Entendimento sobre a Conservação de Aves Campestres do Sul da América do Sul e de seus Habitats*. Atualmente, a proposta de adesão do Brasil à CMS (PDC 808/12) está no Projeto de Decreto Legislativo, da *Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional* aguardando deliberação (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013).

Assim, é curioso contemplar que, após a Rio-92, o Brasil juntou-se a duas das quatro principais convenções do regime internacional: a RAMSAR, por questões de não cultivar imagens contraditórias; e a CDB, por ser ato firmado pelo esforço diplomático brasileiro. Contudo, sua adesão à CMS, que mais beneficia globalmente a fauna silvestre, resta adiada.

3 – Um Descompasso?

3.1 – A governabilidade da fauna no Brasil (1992-2012)

Segundo Gonçalves (2005), a *governabilidade* implica: i) capacidade do governo de formular políticas à problemas críticos; e ii) capacidade de mobilização na execução dessas políticas. Tentaremos expor como a governabilidade da fauna no Brasil encontra-se em condição frágil, porém dinâmica devido ao descompasso. Abaixo, um relato das principais forças antagônicas que afetam este quadro:

1) **Foco excessivo na Amazônia brasileira** – Embora a floresta Amazônica desperte atenção mundial (YOUNG, 2005), muitos dos acordos bilaterais de cooperação⁵ patrocinam sua proteção (MMA, 2011) em detrimento dos biomas exclusivamente brasileiros, como a Caatinga e o Cerrado. Para o Brasil, o Cerrado - já 50% desmatado, em ritmo dobrado entre 2002 e 2008 - é tido como espaço alternativo (à Amazônia) na expansão desenvolvimentista (GANEM, 2010). Essas discrepâncias na representatividade destes biomas também são encontradas no SNUC (MMA, 2011). Em 2006, o Brasil assumiu o compromisso de proteger pelo menos 10% de cada bioma, sendo 30% para a meta Amazônica (DRUMMOND, 2010). Fora a Amazônia - protegida 27% em 2009 - os demais biomas pouco ultrapassavam os 4%, sendo o mais precário a costa marítima com apenas 1.5% de proteção pelo SNUC (MMA, 2011).

Por ter se tornado alvo da atenção internacional, o Brasil cultivou uma atenção especial no que se refere à ingerência estrangeira na Amazônia, região rica em recursos naturais. Organizações não governamentais internacionais como *Greenpeace*, *Conservation International*, e *WWF* são, por vezes, vistas, sobretudo pelos militares brasileiros, como instrumentos de ‘*poderes hegemônicos*’ para interferir nas políticas regionais (ROHTER, 2012). A crônica abstenção do Poder

⁵ Alemanha, Canada, Espanha, França, Itália, Japão, Países Baixos e Reino Unido.

Público é muitas vezes culpada pelos problemas da região e, assim, cresce o sentimento de que a governança da floresta Amazônica não poderia ser exclusivamente tema do Brasil. Consequentemente, a resposta do Governo contra a ingerência estrangeira é sedimentar sua presença na região, através de um desenvolvimentismo sem entraves, inserindo suas populações locais à economia formal e implantando instituições governamentais e militares. Evidencia-se assim, um efeito contraditório que alimenta os argumentos nacionalistas ao desenvolvimentismo, piorando assim o quadro ambiental da região e o nível de intervenção necessária em conservá-lo.

2) Prioridade governamental às atividades econômicas – Existe um descompasso histórico entre atividade econômica e ordem política (VEIGA, 2013), tanto que a conciliação dos interesses estratégicos resultam em embates políticos entre o governo, sociedade civil, e setor empresarial. O agronegócio, com crescentes superávits no comércio exterior, destaca o Brasil como potência mundial (ROHTER, 2012). Dentro das previsões das Nações Unidas, em 2050, será necessário aumentar 70% a produção agrícola global (VIEIRA; CADER, 2013), assim, a política externa vem projetando o Brasil com a missão de aplacar a fome mundial. Diante as demais *commodities* (minérios, petróleo, madeira etc.), a matriz produtiva brasileira pouco considera o valor econômico da biodiversidade. Pressões exacerbadas pelo populismo político e o *lobbying*, contrapõem-se ao licenciamento ambiental. Predomina, então, a exploração extensiva (de baixa produtividade) e de alto impacto ambiental (CAVALCANTI, 2004; YOUNG, 2005) prejudicando o futuro proveito dos recursos faunísticos. Com ênfase no econômico, é paradoxo a postura evasiva do Brasil diante do aproveitamento da fauna. A carência de incentivos econômicos estrangula o desenvolvimento da fauna nativa como fonte alternativa de alimentos, de renda e de empregos. A legislação, por si, chega até dificultar o usufruto das espécies no controle das superpopulações, mesmo diante reivindicações acadêmicas (SCHNEIDER, 2010).

A Ministra do Meio Ambiente, Isabela Teixeira, realça esta inadequação à valorização da fauna silvestre:

‘Sobre a fauna, precisamos ter um debate a que o Brasil se furta. (...) A visibilidade do potencial econômico da fauna no Brasil e mesmo a questão de biotecnologia estão muito aquém da agenda de outros ativos ambientais em nosso país.’

(SAE, 2010: p.198)

3) A má administração pública brasileira – O Brasil dispõe de um marco institucional amplo sobre a biodiversidade, porém pouco efetivo. Diversos relatórios apontam gestão ineficaz nas UCs e órgãos ambientais no Brasil, ressaltando insuficiências sistêmicas de: recursos humanos; materiais; financeiros; gerenciais; e de informação (ARAÚJO; PINTO-COELHO, 2004; YOUNG, 2005; MMA, 2011; CABRAL; BRITO, 2013). A descontinuidade administrativa e a ingerência política na gestão governamental, seriam como reflexos da burocracia e sociedade brasileira (ARAÚJO; PINTO-COELHO, 2004). Porém, mal explica a *‘inercia institucional’* (VEIGA, 2013) que afeta a fauna silvestre no Brasil. Incertezas na organização jurídico-institucional das políticas ambientais no Brasil, de acordo com Viana e Araújo (2010), prejudicaram sua gestão. Em específico, as consequências da descentralização administrativa que fragilizaram os atores institucionais com jurisdição sobre a fauna silvestre. Tal estruturação fomentou o complexo jogo de barganha política, reforçando a dominância dos ministérios politicamente fortes⁶ na formulação das decisões de governo (ROHTER, 2012) e, crucialmente, no repasse orçamental⁷. Razão pela qual Young (2005) considera a preservação ambiental no Brasil subserviente a tais nuances. Apesar disso, o Brasil criou 74% das novas áreas protegidas globalmente entre 2003-2008⁸ (JENKINS; JOPPA, 2009), e diminuiu o desmatamento na Amazônia, de 28.000 km² em 2004 para 5.000 km² em 2012 (ECONOMIST, 2013). Embora as evidentes dificuldades institucionais, os resultados alcançados são produtos de uma crescente perseverança dos profissionais e administração ambiental brasileira.

⁶ Ministérios da Fazenda; Desenvolvimento Industrial e Comércio; Agricultura e Pecuária.

⁷ 0,12% do orçamento federal em 2008.

⁸ Correspondendo a uma área de 703.864 km² (pouco maior que a França).

4) O imediatismo – Os cálculos de custo-benefício orientam as decisões políticas (VEIGA, 2013), onde probabilidades de risco são relativizadas à curto, médio, e longo prazo. No que se refere às espécies ameaçadas, torna-se difícil explicitar quais fatores incidiriam sobre estes cálculos (ASSAD, 2000). Sem uma valorização tangível, a biodiversidade perde participação expressiva nos cálculos estratégicos. O *princípio da precaução* (Rio-92) serviria de alerta quando atribuímos à fauna rótulos equívocos por não (atualmente) conseguirmos quantificar seus valores ou incertezas. O Brasil, porém, não se considera vítima da degradação ambiental (BARROS-PLATIAU, 2010). Pela falta expressiva de ‘*victim interests*’ (SPRINZ; WEIß, 2001), a sociedade civil brasileira não atinge massa crítica para mobilizar a política doméstica no combate à crise da biodiversidade. Sem ameaças ou custos sociais concretos, a biodiversidade dificilmente ultrapassará temas mais imediatos para o Estado tais como a segurança ou política econômica (VEIGA, 2013).

O horizonte temporal dos políticos e empresários encontra-se no imediatismo (YOUNG, 2005), enquanto o ecológico tende ao oposto. Sob uma explanação macroeconômica, por desconhecer o valor estratégico da fauna e da ‘*real*’ repercussão de sua extinção, tem-se formulado cálculos equívocos de seu custo-benefício. Até então houve maiores ganhos em sua *liquidificação* imediata (como recurso) do que em sua conservação. Aliado à corrupção, torna-se evidente por quê, no Brasil, os *Estudos de Impacto Ambiental* servem para justificar decisões politicamente já tomadas ao invés de instrumentos de advertência (CAVALCANTI, 2004). Frente ao desenvolvimento predatório, o contra-ataque conservacionista recorre também ao *imeditismo* através da rápida aquisição e/ou demarcação fundiária (TESCARI; VARGAS, 2007). Poucas políticas ambientais surtem efeitos imediatos, o que dificulta avaliações de seus verdadeiros impactos para a fauna. Existem projetos já implementados, de longa data, para espécies como os micos-leões, baleias e tartarugas marinhas, cujos resultados são exortativos para sua conservação (MMA, 2011). O verdadeiro desafio político é opor-se ao imediatismo, e considerar a biodiversidade como interesse nacional de longo prazo.

3.2 – Interesse Nacional vs. Regime Internacional

Nas negociações internacionais, o Brasil impõe relevância na temática da ‘*biodiversidade*’, ora por importância como país mega-diverso, ora por sua dimensão geopolítica. Contudo, esta imagem de ator-chave sedimentou-se na política externa brasileira durante a Rio-92. A conferência representa a evolução da postura defensiva de ‘*veto-state*’ (BARROS, 2011) do Brasil, por uma de mediador ativo que sugere novas propostas. Aos olhos de Mittermeier *et al.* (2010) a mediação da diplomacia brasileira foi especialmente eficaz durante a *Conferência de Nagoya* da CDB, em 2011, onde foram discutidas as *Metas de Aichi* para biodiversidade. Na reunião a Colômbia, Costa Rica e Equador queriam uma meta de 25/15 (% da superfície terrestre e marítima a serem protegidas, respetivamente), enquanto outros países, como a China, visavam a meta de 10/6 – metas bem aquém das CDB. O Brasil que almejava 20/10, e através de sua delegação, teve o resultado final de 17/10. Este êxito comprovava sua ‘*capacidade de influenciar*’ (SINGER, 1969), ao controlar o processo negociatório e obter decisão final satisfatória, sem ceder demasiadamente suas propostas originais.

Malgrado tais avanços, não é evidente que tal comportamento cooperativo da política externa brasileira perdure. Rohter (2012) nota que já há mudanças no posicionamento do Brasil referente à energia renovável. Devido às reservas petrolíferas do *Pré-Sal*, haveria agora, um interesse estratégico brasileiro em prolongar o consumo de combustíveis fósseis a despeito dos custos ambientais. Este exemplo demonstra como resta incerto saber se tais mudanças de estratégias partem de circunstâncias internacionais, ou refletem alterações das prerrogativas internas. Incontestavelmente, as questões internas extrapolam a formação do interesse nacional, e a principal preocupação da política externa é assegurá-las. No conceito realista do interesse nacional, visa-se à obtenção de maior influência, sendo, a defesa da soberania, a principal preocupação do Estado no plano internacional (SILVA; GONÇALVES, 2010). Porém, em um mundo interdependente, a ‘*soberania*’ é

relativa, já que há outros vieses de como influenciar os Estados em suas interações com o sistema internacional. A proteção da fauna, como tema, demonstra semelhante problemática para o Brasil. Obter a anuência diplomática de outros países é importante para o Brasil alavancar seus interesses desenvolvimentistas. Para tal fim, o Brasil, teria que minimamente, mostrar-se cooperativo em enfrentar outros desafios da agenda global - como o de adequar o consumo mundial à proteção ambiental (VEIGA, 2013). O preço desta barganha, para o Brasil, é ceder sua ‘soberania’, ao regime internacional, em questões menos estratégicas, como as ambientais.

Diante desta dinâmica, usaremos o modelo concebido por Putnam (1988) para expor como o Estado brasileiro balanceou a questão da conservação. Na teoria dos *‘jogos de dois níveis’* (J2N), os acordos internacionais avançam na medida em que os objetivos finais de sua negociação alinham-se aos interesses expressos pelos atores-domésticos. Para Putnam (1988), a atuação diplomática é influenciada mutualmente por fatores internos e externos. Com esta afirmação, usaremos seu modelo para descrever *‘quais’* foram as instâncias onde estes fatores moldaram a postura do Brasil em sua interação com o regime internacional. Tentaremos assim, distinguir se tais instâncias obtiveram avanços na conservação da fauna brasileira de forma reativa ou por outra dinâmica:

1) Rio-92 – Representou um avanço para a biodiversidade ao reconhecer, via a CDB, a importância da conservação *in situ* e *ex situ*. Para o Brasil, a conferência foi exitosa em popularizar globalmente o conceito da *‘sustentabilidade’* como véis do desenvolvimento socioeconômico. Com a presença de inúmeros chefes de Estado e o destaque inédito da sociedade civil⁹ (VIEIRA; CADER, 2013), a frutuosa condução das negociações alcançou imagem positiva da competência brasileira. Na interpretação J2N, este avanço resultou da sintonia pontual. Havia na esfera internacional uma chance para o Brasil atuar sua política externa proativamente e,

⁹ Cerca de 2.400 representantes

internamente, a vontade política de construir uma imagem que destacasse a prontidão econômica e democrática do Brasil diante dos ‘novos’ problemas da agenda global.

2) Acordos internacionais – Reportando ao item 2 (Vinte anos legislando sobre a fauna no Brasil), temos três casos que demonstram as divergências do comportamento brasileiro, e o grau com que o regime internacional consegue influenciar a adoção dos acordos multilaterais sobre fauna. Na ótica J2N, a dinâmica de cada um dos exemplos afetou, de forma diferente, a rapidez de sua internalização ao ordenamento jurídico brasileiro.

a) CITES e CDB: sintonia favorável das políticas externa e interna com as metas do regime internacional. Esta situação torna as convenções mais compatíveis aos interesses nacionais vigentes, agilizando assim sua internalização;

b) RAMSAR: uma mudança interna de comportamento, influenciado, em parte, pela possível perda de legitimidade face à sociedade internacional. Inicialmente, faltou alinhamento brasileiro aos objetivos regidos pela RAMSAR, mas o Brasil ao se comprometer com a CDB, reverteu esta postura para não prejudicar a imagem progressista que sua diplomacia construiu na Rio-92; e,

c) CMS: impasse entre os interesses brasileiros e os do regime internacional. Sem prerrogativa interna, a política externa brasileira não demonstra estar receptível à convenção que continua sem promulgação. Contudo, o Brasil aderiu a dois acordos firmados no abrigo da CMS: a *ACAP* e ao *Memorando de Aves Campestres*. Interpretamos tal postura como sinal de que a política externa brasileira precisa manter-se ativa nos acordos que tangem exclusivamente sua esfera regional; tal como nos acordos acima mencionados que visam o Oceano Atlântico Sul e o Cone Sul, respectivamente.

3) Áreas protegidas – Constitui exemplo da influência do regime internacional no comportamento político do Brasil. O SNUC tornou-se a principal política nacional de conservação da natureza no Brasil (DRUMMOND *et al.*, 2010). Embora o SNUC

seja um modelo nacional, historicamente, o Brasil não tencionava promover um conceito fundiário em suas políticas ambientais, especialmente durante a época ‘*veto-state*’. No entanto, vemos como as críticas mundiais pelo desmatamento forçaram a diplomacia brasileira a reconhecer a temática das ‘*áreas protegidas*’, o que torna um vínculo proveitoso para receber cooperação internacional. De igual modo, o crescente uso de metas quantitativas (e.g. número de UCs, % de biomas) seriam objetivos mais concretos e rápidos a serem implementados. Para os J2N, tais argumentos favorecem o avanço desta temática ao conseguir melhor alinhamento das pressões externas com o imediatismo da política interna. Outra explicativa pela eventual predominância do uso das áreas protegidas na política ambiental brasileira seria a diplomacia presidencial do governo Lula (ECONOMIST, 2013), cuja relação entre as políticas externa e interna tendem a serem as mais diretas possíveis.

4) Crescimento socioeconômico – Durante a década de 1990, a diplomacia presidencial influenciou a política externa brasileira para buscar ações que promovessem a inclusão socioeconômica (CASON; POWER, 2009). Observa-se, assim, a pressão sob a política externa brasileira em suprir as expectativas internas de avanços sociais moldadas pelo presidencialismo popular. Acima desta dinâmica, paira um regime internacional cauteloso do resultado desta diretriz, sobretudo no que tange à biodiversidade brasileira. Sob a ótica J2N, trata-se de diferenças ideológicas, no nível sistêmico de análise, entre países desenvolvidos e biodiversos. Assim, ambas as partes estão testando suas capacidades de influenciar o outro (SINGER, 1969). Nos regimes internacionais, muitos países emergentes encontram-se em situação desfavorável (BARROS-PLATIAU, 2010), exigindo da diplomacia brasileira gravitar, junto aos países emergentes, sua perspectiva de que não seria o desenvolvimento em si que reduz a biodiversidade, mas sim a combinação de penúria com crescimento demográfico (ECONOMIST, 2013). Para os oponentes, o crescimento exacerbaria a demanda de recursos e, quando isso decorre, sem fiscalização ou investimentos em conservação, há prejuízos ambientais irreversíveis. Tal receio parte da observação de que o Brasil, durante sua corrida para desenvolver o etanol e energia hidroelétrica, ou durante seus surtos de *commodities* (café,

borracha), teve duvidosa proteção ambiental (ROHTER, 2012). Ademais, ainda hoje, não exercitaria sua soberania completa e efetiva sobre seu território, o que representa uma legítima preocupação para a sociedade internacional. Devido a este impasse na batalha de influência geopolítica, o processo de ‘*jogo-de-soma zero*’ que se estabeleceu tem desacelerado a edificação de um regime internacional para a fauna silvestre. Nessas reformulações estratégicas de política externa, o problema se alastra e se intensifica, necessitando medidas mais drásticas a nível doméstico do que as em disputa. O papel do Brasil para o regime internacional também uma faceta experimental de experiência, de comprovar como país mega-diverso e continental, se políticas públicas de igualdade socioeconômica realmente podem beneficiar suas espécies.

Dessas quatro instâncias, a mais contenciosa, na abordagem J2N, tem sido o papel do crescimento socioeconômico frente à conservação ambiental. Orsini *et al.* (2013) já previa isto à nível sistêmico, porém, o descompasso também aparece a nível doméstico, especialmente no Brasil, que historicamente almeja a grandeza internacional (ROHTER, 2012). Contudo, o reconhecimento internacional de que mais igualdade torna o crescimento menos necessário, chega gradativamente (VEIGAS, 2013; ECONOMIST, 2013), demonstram a persistência dos argumentos brasileiros. Faltam, no entanto, estudos sistemáticos sobre a efetividade das políticas de conservação no Brasil. Sem um prognóstico das repercussões holísticas e duradoras da conservação no Brasil (CABRAL; BRITO, 2013), a continuidade do seu quadro político torna-se incerto.

A análise J2N, como um todo, também nos informa sobre o processo altamente dinâmico que é a formação das diretrizes políticas. Tal como Hilsman (1969), observamos que raramente as decisões de Governo são definitivas. Na realidade, são compromissos difíceis, até inconsistentes internamente, entre objetivos em competição mútua. O avanço (*stricto sensu*) provém da interação destes atores e interesses ao selecionarem, entre as possíveis alternativas, a melhor forma de

adaptarem-se ao jogo de poderio (VEIGA, 2013). Assim, as novas políticas emergem via um processo de *tentativa e erro*. Nesta, ocorrem inversões, desvios e impasses na direção política dos interesses. Contudo, quanto mais tempo um tema é debatido e indefinido, seja ele na esfera nacional ou internacional, menor tornam suas chances de ter medidas exitosas (BARROS-PLATIAU, 2010).

3.3 – Poder de Influência

Existe certa expectativa de que, se o Brasil obtiver sucesso em seu combate à perda de espécies, vire modelo para os demais países biodiversos (ECONOMIST, 2013). Seria tal reputação indicativa da influência brasileira? Na exposição de Barros (2011), as condicionantes do ‘*sui generis*’ e ‘*potência emergente*’ já asseguram a imagem internacional do Brasil como *global player*. Analogia similar encontra-se no protagonismo dos Estados Unidos da América e da China, perante o *Protocolo de Quioto*. Neste caso, o ‘*clout*’ político-econômico destes países tornam suas participações determinantes para o avanço do regime internacional. Oferecemos, porém, leitura alternativa. O Brasil certamente é gigante pela própria natureza, mas não no protagonismo face à sua Natureza. Não é o tamanho que preludia a ambição, inovação e sucesso na conservação da biodiversidade. A Turquia, também *global player* aspirante, era considerado entre os piores países para receber financiamento de projetos sobre biodiversidade (WALDRON *et al.*, 2013), mesmo abrigando 3.100 espécies endêmicas. Tal infame reduziu em 87.5% suas doações internacionais, entre 2001 a 2008. No entanto, o Governo turco implementou melhorias institucionais e triplicou o orçamento destinado ao meio ambiente para o ano fiscal 2012-2013. A pesquisa de Waldron *et al.* (2013) revela que, em 8 anos, a Turquia melhorou sua classificação em 20% (de 113 a 87 colocado). Isto comprova como os fatores internos (e.g. a governança eficaz e qualidade regulatória) são determinantes para convencer o apoio internacional (MILLER, 2013).

Outro exemplo seria a Costa Rica, que representa 0,6% do território brasileiro, mas contém 6,2% da biodiversidade mundial¹⁰, efetivamente um ‘rival’ mega-diverso. A Costa Rica rapidamente entregou-se ao ambientalismo, apostando fortemente no ecoturismo, tanto que, em 1996, gerou receitas de US\$ 600 milhões (ASSAD, 2000) comparados aos US\$ 40 milhões provindos da Amazônia. O militante costa-riquenho demonstra, maior ativismo ambientalista comprado ao Brasil, por adotar a vanguarda em negociações internacionais (MITTERMEIER *et al.*, 2011). Em contra-partida, o Brasil cultivava uma política externa essencialmente reativa (ROHTER, 2012), e menos coesa politicamente. Assim, podemos extrapolar que, quanto mais um país integra economicamente a biodiversidade, mais promissor será o estado da conservação de sua fauna. Isto não configura exatamente no comportamento do Brasil, cuja visão da fauna é desvinculada do desenvolvimentismo.

3.4 – A fauna e a evolução da imagem internacional do Brasil

No palco internacional, o Brasil sempre presenciou discussões sobre meio ambiente. Porém, seu comportamento tem defendido não sacrificar a soberania por interesses ambientais. Na década de 1970, estabeleceu-se uma base governamental que oficializava o desenvolvimentismo como estratégia nacional. A repercussão desta estratégia, que exacerbava o desmatamento da Amazônia, instigaram duras críticas ao Brasil. Na década de 1980, o papel da mídia vilificou o Brasil, sobretudo após o assassinato do ambientalista Chico Mendes, em 1988 (ECONOMIST, 2013). A decorrente imagem de descontrole no ‘faroeste brasileiro’ (DRUMMOND; BARROS-PLATIAU, 2006) era debatida internacionalmente, levando à proposta de que a natureza brasileira deveria ser considerada e gerida, como patrimônio da humanidade. Estava em jogo o interesse nacional do Brasil, o que gerou seu comportamento defensivo nos acordos ambientais vinculantes. Neste contexto, uma espécie brasileira tornou-se emblemática do vigente estado da conservação da

¹⁰ <http://www.cbd.int/countries/profile/?country=cr>

biodiversidade no Brasil. A extinção iminente do mico-leão-dourado, em 1983, captou a atenção internacional. Embora liderado pela sociedade civil e alguns especialistas, o programa de conservação que se estabeleceu em volta desta espécie serviu de quebra-gelo às críticas e tensões, fomentando, aos poucos, a cooperação internacional (MITTERMEIER *et al.*, 2005).

Nos anos 90, o Brasil engrena uma mudança de comportamento. As pressões externas sobre o meio ambiente fruíam no governo Collor (1990-1992), que buscou inserir a sociedade brasileira no debate ambiental através da Rio-92, e reformar o sistema governamental de meio ambiente (VIOLA, 1999). A rejeição de metas vinculadas aos países em desenvolvimento (ROHTER, 2012) e a anuência global do uso da biodiversidade para o desenvolvimento socioeconômico durante a Rio-92 foram marcos da diplomacia brasileira. Com a superação desta dicotomia norte-sul, crescia a imagem internacional do Brasil. Contudo, a crise da dívida externa pressionou o governo Cardoso (1995-2003) a inserir o Brasil globalmente através do fortalecimento de seu comércio exterior. Projetos focando a infraestrutura e escoamento da produção agropecuária e *commodities* foram os que mais lucraram. Vemos aqui, de forma reativa, o retorno das prerrogativas desenvolvimentistas. Com o escrutínio internacional na Amazônia, a dimensão ambiental servia o governo Cardoso como espaços alternativos para o crescimento econômico. Esta escolha caiu nos habitats menos chamativos internacionalmente, como o Cerrado e a Caatinga, embora de biodiversidade endêmica considerável (MMA, 2011).

Com o governo Lula (2003-2010), a política externa é direcionada para dar continuidade ao plano de inserção internacional do governo Cardoso, procurando diversificar os parceiros do Brasil e, assim, suas opções estratégicas de exportação. Com a volta do *lobbying* ao setor produtivo, Lula visava conter as críticas internacionais retomando o controle do desmatamento. Ênfase foi dada em fortalecer os órgãos ambientais, principalmente o rigor do IBAMA em suas fiscalizações (ECONOMIST, 2013). Após esta reação inicial, as prioridades políticas

favoreceriam maior intervencionismo do Estado no desenvolvimento nacional. Frente à crise econômica mundial de 2007-2008, houve embates internos entre os ministérios do Meio Ambiente e da Agricultura. O desempenho ambiental do Brasil passaria a segundo plano, enquanto o Governo atendia as pressões do setor produtivo para incentivar a construção de megaprojetos e da expansão agropecuária como salvação à crise. Contudo, o Brasil se esforça para manter-se proativo em relação à conservação da biodiversidade, malgrado a aprovação de leis retrocessivas pela bancada ruralista.

A Rio+20, que ocorreu na presidência Dilma (2011-), embora bem sediada pelo Brasil, foi vista pela sociedade internacional como uma oportunidade perdida, pois não se apontou medidas para avançar a governança ambiental contra a perda de biodiversidade (VIEIRA; CADER, 2013). A fauna para o Brasil ainda não representa um compromisso moral, sendo ela relegada a recurso alternativo ainda pouco estratégico. Assim, para evoluir a sua postura em respeito à fauna, o Brasil terá que ponderar o custo-benefício de sua conservação. Atualmente a atenção da política externa brasileira procura consolidar um regime ambiental que potencialize o valor genético de sua fauna. Porém, verificamos um menor empenho no desenvolvimento da economia verde dos serviços ambientais prestados pela fauna, que seguramente traria ao Brasil frutuoso benefícios.

O Brasil vem apostando em outras políticas de inserção internacional que ressaltem as vantagens comparativas de sua matriz produtiva, sem temer retaliações agressivas do regime internacional ambiental. Embora já economicamente apto, o Brasil, continua dependente de recursos internacionais para financiar sua gestão e projetos ambientais (MMA, 2011). Caso não consiga a necessária conservação da fauna nativa, poderá se tornar alvo, uma vez mais, de críticas internacionais pelo mau investimento dos fundos recebidos, que, poderiam melhor atender países mais determinados em se assumirem como *biodiversos*.

4 – Conclusão

A premissa deste trabalho foi destacar o descompasso no comportamento do Estado brasileiro em relação ao desafio global de conservar suas espécies animais. Tal divergência não representaria uma anomalia, já que a edificação de um regime internacional, regendo a biodiversidade, envolve um processo complexo de harmonização de interesses, tanto na esfera global, como na nacional.

Expomos que, a nível teórico, a governança da biodiversidade é uma vertente do regime internacional ambiental manifestando-se através do modelo dos *complexos de regimes*. Neste contexto, o tema da biodiversidade foi desconstruído em subtemas, sendo a conservação da fauna silvestre, *per se*, uma faceta incipiente do complexo. Baseamos isto em duas observações: a) um quadro jurídico-institucional fragmentado sobre a fauna silvestre; e b) um multilateralismo complexo – que apresenta malhas de interesses e atores conflitantes. Tal ineficácia a nível sistêmico resulta no pouco progresso contra a perda global de espécies. Ressalta, igualmente, as assimetrias no poder de influência entre os integrantes do regime e o papel dos resultados *in loco* para revalidar posturas nacionais frente à sociedade internacional. Estas circunstâncias configuram um regime relativamente novo estruturalmente, carente de melhor formulação e coordenação, processos os quais o Brasil almeja orquestrar.

A ambição brasileira é natural, dado seu status de país mega-diverso e emergente potência geopolítica. As conferências do Rio, o compromisso com a CDB e a mediação das *Metas de Aichi* destacam a habilidade da diplomacia brasileira em construir uma política externa proativa. O Brasil também procurou apoiar quantitativamente esta postura, combatendo fortemente o desmatamento amazônico e criando 74% das novas áreas protegidas a nível global. Destacamos, porém, que tais medidas foram, na verdade, reativas e de rápida implementação, frente aos desafios fundamentais que minam a governança ambiental no Brasil. Seu principal obstáculo

estaria na dificuldade de fazer valer o cumprimento da legislação ambiental brasileira, quer por falta de vontade política, quer de investimentos de recursos. Por conseguinte, a fauna brasileira, por não ter visibilidade estratégica, acaba subjugada pelas prerrogativas do Governo com o desenvolvimentismo.

A globalização instigou mudanças no comportamento político do Brasil ao equacionar sua ascensão internacional com seu perfil socioeconômico. A política externa brasileira sempre defendeu o direito soberano ao desenvolvimento. Outrossim, haveria vantagens para advogar junto ao regime internacional, de que, menor desigualdade socioeconômica beneficiaria a fauna. Porém, o Brasil atual, com insuficiências em seus órgãos ambientais e forte *lobbying* pelo setor produtivo, vem mostrando dificuldades em controlar este processo satisfatoriamente. Para liderar na governança ambiental, o Brasil precisaria de resultados positivos junto à conservação. Expusemos como, devido às pressões políticas internas, a estratégia de inserção internacional brasileira tem sido parcial ao desenvolvimentismo, malgrado seu custo ambiental. O processo responsável por formular o interesse nacional manifesta, em escala nacional, as mesmas dificuldades em harmonizar prioridades observadas nos complexos de regimes a nível sistêmico. Nesta dinâmica, vimos como as pressões externas (acordos ambientais e a opinião pública internacional) podem influenciar a política interna. Em contrapartida, as prerrogativas nacionais podem, também, dificultar o avanço do regime internacional ao criar impasses quando os assuntos vão ao encontro de interesses estratégicos.

O modelo dos J2N mostrou, de forma rudimentar, que o descompasso da conservação no Brasil provém de características internas da administração pública e sociedade brasileira. Atributos como a ingerência política, burocracia, e impunidade, bem como, a ótica imediatista, minam uma governança ambiental eficaz e de longo prazo. Estas fragilidades internas fazem com que a condução das políticas ambientais reflita como um processo de *tentativa e erro*; com avanços, impasses e retrocessos. Já o exercício J2N apontou que o comportamento da política externa brasileira, por

carecer de coesão em suas prioridades estratégicas, adota uma postura reativa no que tange à conservação, soberania e desenvolvimento econômico. São temas difíceis para o Brasil internalizar sob um projeto unificado de Estado, mas vimos, na ampliação da SNUC e na fiscalização do desmatamento, que a pressão internacional tem papel instigador, principalmente diante do tema amazônico.

Qual seria o significado da predominância deste comportamento paradoxal para a imagem de um país mega-diverso? A esta pergunta temos como explanação que, dado seu peso geopolítico e número de espécies, o Brasil ainda seria considerado um ator-chave para o regime internacional na conservação da fauna. Porém, ao passo que o País ignora a degradação das espécies nativas ao visar sua expansão macroeconômica, eventualmente, perderá espaço político para países mais convictos do valor estratégico da biodiversidade. Em contrapartida, o Brasil aposta demonstrar que um país mega-diverso pode conciliar o desenvolvimentismo com a proteção da fauna e, assim, servir de exemplo mundial. O Brasil ainda mantém dependência financeira forte para com seus doadores de cooperação internacional, mas, paradoxalmente, já se mostra economicamente capaz de arcar, com próprios recursos, projetos nacionais de conservação. No entanto, serão necessários investimentos políticos e financeiros, de ordem superior aos atuais, em melhorias nos programas de monitoramento, fiscalização e capacidade institucional. Nos processos decisórios internos, será necessário mais transparência e um diálogo interministerial mais equilibrado na formação das políticas públicas. Diante uma sociedade global cada vez mais discernente dos esforços investidos na conservação ambiental, o Brasil, para não perder sua legitimidade proativa, terá que apoiar sua hábil diplomacia, com provas *in situ*, de seu zelo à fauna. Isto exigirá visão focada e de longo prazo – uma atual exceção ao comportamento brasileiro.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Marcos Antonio Reis.; PINTO-COELHO, Ricardo Motta. Porque as unidades de conservação são precariamente geridas no Brasil? In: *Anais do 4o Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação; 2004; Curitiba*. Curitiba: Instituto Ambiental do Paraná; 2004. vol 1: trabalhos técnicos. p. 55-61.
- ASSAD, Ana Lucia Delgado. *BIODIVERSIDADE: Institucionalização e Programas Governamentais no Brasil*. Campinas, 2000. 183p. Tese (Doutrado em Política Científica e Tecnológica) Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas.
- BARROS, Ana Flávia Granja e. *O Brasil na governança das grandes questões ambientais contemporâneas*. Brasília: CEPAL/IPEA, 2011, 52 p.
- BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. When emergent countries reform global governance of climate change: Brazil under Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53, 2010, p. 73-90.
- BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. et al. A dissonância do quadro institucional brasileiro na Rio+20. o caso do clima e do código florestal. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, vol. 9, n 3, 2012, p. 159-170.
- BERNSTEIN, Steven.; CASHORE, Benjamin. Complex global governance and domestic policies: Four pathways of influence. *International Affairs*, vol. 88, 2012, p. 585–604.
- CABRAL, José Manuel Cabral de Sousa Dias. *Pesquisa e desenvolvimento na Embrapa: recursos genéticos e biotecnologia*. Brasília: CDS, 2007. Palestra proferida aos alunos do Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília.
- CABRAL, Rodolfo.; BRITO, Daniel. Temporal and spatial investments in the protected area network of a megadiverse country. *ZOOLOGIA*, vol. 30, n 2, 2013, p. 177–181.
- CANDOTTI, Ennio. Reflexões e retrações de uma eco. *Estudos Avançados*, vol. 6, n 15, 1992. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40141992000200009>>. Acesso em: 10/02/2014.
- CARVALHO, Fernanda Viana de. *A Posição Brasileira nas Negociações Internacionais sobre Florestas e Clima (1997-2010): Do Veto à Proposição*. Brasília, 2010. 209p. Tese (Doutrado em Relações Internacionais) Instituto de Relações Exteriores, Universidade de Brasília.

- CASON, Jeffrey W.; POWER, Timothy J. Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era. *International Political Science Review*, vol. 30, n 2, 2009, p. 117-140.
- CAVALCANTI, Clóvis. Economia e Ecologia: Problemas da Governança Ambiental no Brasil. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, vol. 1, 2004, p. 1-10.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS, Projeto inclui Brasil na Convenção sobre a Conservação das Espécies Migratórias. 2013. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/MEIO-AMBIENTE/440575-PROJETO-INCLUI-BRASIL-NA-CONVENCAO-SOBRE-A-CONSERVACAO-DAS-ESPECIES-MIGRATORIAS.html>>. Acesso em: 10/02/2014.
- DRUMMOND, José.; BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. Brazilian Environmental Laws and Policies, 1934 –2002: A Critical Overview. *Law & Policy*, vol. 28, n 1, 2006, p. 83-108.
- DRUMMOND, José Augusto. A legislação ambiental brasileira de 1934 a 1998: comentários de um cientista ambiental simpático ao conservacionismo. *Ambiente e Sociedade*, n. 3 e 4, 1998, p.127-150.
- DRUMMOND, José Augusto., et al. Uma análise sobre a história e a situação das unidades de conservação no Brasil. In: GANEM, R. S. (Org.). *Conservação da biodiversidade: legislação e políticas públicas*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2010, p. 341-387.
- ECONOMIST. Brazil's conversion. Special Report – Biodiversity. *The Economist*, vol. 408, n 8853, 2013, p. 13-15.
- FAUSTO, Boris. *História concisa do Brasil*. São Paulo: Editora da USP, 2001, 323p.
- GANEM, Roseli Senna. Conservação da biodiversidade: das reservas de caça à Convenção sobre Diversidade Biológica. In: _____ (Org.). *Conservação da biodiversidade: legislação e políticas públicas*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2010, p.75-111.
- GONÇALVES, Alcindo. *O conceito de Governança*. XIV Encontro do CONPEDI. 2005. Disponível em: <<http://conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/078.pdf>>. Acesso em: 10/02/2014.
- GUIMARÃES, R. P. A ecopolítica da sustentabilidade em termos de globalização corporativa. In: GARAY, I.; BECKER, B. K. (Org.). *Dimensões humanas da biodiversidade*. Petrópolis: Vozes, 2006, p. 23-56.

- HILSMAN, Roger. Policy-Making is Politics. In: ROSENAU, J. N. (Org.) *International Politics and Foreign Policy*. Nova Iorque: The Free Press, 1969, p. 232-238.
- INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Relatório de Gestão 2011*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2011, 97 p.
- JENKINS, Clinton. N.; PIMM, Stuart. Definindo prioridades de conservação em um hotspot de biodiversidade global. In: ROCHA, C. F. D. et al. (Org.). *Biologia da conservação: essências*. São Carlos: Rima, 2006, p. 41-52.
- JENKINS, Clinton. N.; JOPPA, Lucas. Expansion of the global terrestrial protected area system. *Biological Conservation*, vol. 142, 2009, p. 2166-2174.
- JURAS, Ilidia da Ascensão Garrido Martins. Breves comentários sobre a base constitucional da proteção da biodiversidade. In: GANEM, R. S. (Org.). *Conservação da biodiversidade: legislação e políticas públicas*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2010, p.131-139.
- KRASNER, Stephen D. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. In: _____ (Org.) *International Regimes*. Nova Iorque: Cornell University Press, 1983, p. 1-23.
- KISS, Alexandre. *Introduction to International Environmental Law*. Geneva: UNITAR, 2005, 112 p.
- LE PRESTE, Philippe. *Ecopolítica internacional*. São Paulo: Ed. Senac, 2000.
- LEWINSOHN, Thomas M.; PRADO, Paulo Inácio. How many species are there in Brazil? *Conservation Biology*, vol. 19, n 3, 2005, p. 619-624.
- MACHADO, A. B. M. et al.,. *Livro vermelho da fauna brasileira ameaçada de extinção*. Belo Horizonte: MMA, 2008.
- MACHADO, Luiz Alberto Figueiredo. O Exito da Conferencia do Clima de Durban e o caminha para a Rio+20. *Politica Externa*, vol. 20, n 4, 2012, p. 15-19.
- MILLER, Daniel C., et al. Biodiversity, Governance, and the Allocation of International Aid for Conservation. *Conservation Letters*, vol. 6, p. 12–20.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). *Quarto relatório nacional para a convenção sobre diversidade biológica: Brasil*. Brasília: MMA, 2011, 248 p.
- MITTERMEIER, Russel A., et al. A Brief History of Biodiversity Conservation in Brazil. *Conservation Biology*, vol. 9, n 3, 2005, p. 601-607.

- MITTERMEIER, Russel A., et al. *Brazil's Leading Role in the Historical Global Agreement for the Protection of Biodiversity*. 2010. Disponível em: <http://www.abeco.org.br/wordpress/wp-content/uploads/nec-vol-8-2/natcon.00802017-english_version.doc>. Acesso em: 10/02/2014.
- NOVAES, Washington. Eco-92: avanços e interrogações. *Estudos Avançados*, vol. 6, n 15, 1992. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40141992000200005>>. Acesso em: 10/02/2014.
- ORSINI, Amandine., et al. Regime Complexes: A Buzz, a Boom, or a Boost for Global Governance? *Global Governance*, vol. 19, p. 27–39.
- PUTNAM, Robert D. Diplomacy and Domestic Politics: The logic of two-level games. *International Organization*, vol. 42, n 3, 1988, p. 427-460.
- RODRIGUES, Ana S. L., et al. Effectiveness of the global protected area network in representing species diversity. *Nature*, n. 428, 2004, p. 640-643.
- ROHTER, Larry. Brasil em alta: a história de um país transformado. São Paulo: Geração Editorial, 2012, 391 p.
- SCARIOT, Aldicir. Panorama da biodiversidade brasileira. In: GANEM, R. S. (Org.). *Conservação da biodiversidade: legislação e políticas públicas*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2010, p.111-131.
- SCHNEIDER, Maurício. Fauna e recursos pesqueiros na legislação brasileira. In: GANEM, R. S. (Org.). *Conservação da biodiversidade: legislação e políticas públicas*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2010, p.285-309.
- SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS (SAE). *O governo Lula segundo seus ministros. Volume 3*. Brasília: SAE, 2010, 215p.
- SILVA, Guilherme A.; GONÇALVES, Williams. *Dicionário de relações internacionais*, 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Manole, 2010, 308p.
- SINGER, J. David. Inter-Nation Influence: A Formal Model. In: ROSENAU, J. N. (Org.) *International Politics and Foreign Policy*. Nova Iorque: The Free Press, 1969, p. 380-391.
- SPRINZ, Detlef F.; WEIß, Martin. Domestic Politics and Global Climate Policy. In: LUTHERBACHER, U.; SPRINZ, D. (Org.). *International Relations and Global Climate Change*. Cambridge, MA: MIT Press, 2001, p. 67–94.
- TESCARI, Adriana Sader.; VARGAS, Everton Vieira. A Biodiversidade como Recurso Estratégico: Uma Reflexão do Ângulo da Política Externa. *CEBRI Dossiê*, vol. 2, n 6, 2007, 29p.

VEIGA, José Eli da. *A Desgovernança Mundial da Sustentabilidade*. São Paulo, Editora 34, 2013, 152 p.

VIANA, Maurício Boratto.; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Conservação da biodiversidade e repartição de competências governamentais. In: GANEM, R. S. (Org.). *Conservação da biodiversidade: legislação e políticas públicas*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2010, p.139-176.

VIEIRA, Liszt.; CADER, Renato. A Política Ambiental na Década 2002-2012. In: SADER, E. (Org.). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013, p. 225-239.

VIOLA, Eduardo. A globalização da política ambiental no Brasil. 1999. Disponível em: <<http://portaldomeioambiente.org.br/editorias-editorias/terceiro-setor/ambientalismo/2021-a-globalizacao-da-politica-ambiental-no-brasil>>. Acesso em: 10/02/2014.

WALDRON, Anthony.; et al. Turkey's Biodiversity Funding on the rise. *Science*, vol. 341, n 6151, 2013, p. 1173.

YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann. Financial Mechanisms for Conservation in Brazil. *Conservation Biology*, vol. 19, n 3, 2005, p.756-761.